

Carlos E. Reboratti

Regionale Ungleichheiten und Entwicklungsniveaus in Argentinien

1. Einleitung

Die Existenz großer regionaler Ungleichheiten in Argentinien ist schon seit langer Zeit ein Diskussionspunkt, wobei die Untersuchungen in zwei unterschiedliche Richtungen zielen. Einerseits geht es in dieser Auseinandersetzung um die Ungleichheit und Rivalität zwischen der Region der Pampa (zu der auch der Großraum von Buenos Aires gezählt wird) und dem Rest der Nation, ein Streit, der normalerweise als "Buenos Aires gegen das Hinterland" bezeichnet wird. Dieser Konflikt besteht schon seit langem und sucht die Ursachen der regionalen Unterschiede im Allgemeinen im der Pampa-Region unterstellten Aufsaugen der Ressourcen des restlichen Landes. Die Form, in der dieser Streit geführt wird, ist weniger akademischer Natur, sondern weist vielmehr politische Facetten auf oder kann insgesamt als "kulturell" bezeichnet werden. Dabei ist unbestritten, dass die zitierte Sichtweise besonders im Hinterland tief verwurzelt ist und einen festen Bestandteil der Denkweise der Bewohner repräsentiert, nicht zuletzt weil sie ermöglicht, den Schuldigen für die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme außerhalb des betroffenen lokalen Rahmens zu suchen (Reboratti 1987).

In jüngster Zeit ist jedoch versucht worden, das Problem der regionalen Differenzen unter einem anderen Gesichtspunkt zu untersuchen, nämlich als Konsequenz der Anwendung eines Entwicklungsmodells, das wirtschaftliche Konzentration und soziale Ungerechtigkeiten zur Folge gehabt und somit zu einer unharmonischen territorialen Entwicklung geführt hat. Diese Interpretation soll im Folgenden als "regionale Frage" bezeichnet werden (Rofman 1999).

Diese beiden Forschungsrichtungen lassen aber mindestens zwei andere Themen außer Acht: einerseits die unterschiedlichen Umweltbedingungen in den verschiedenen Regionen des Landes und andererseits die Existenz von Ungleichheiten, die andere Kriterien zur Beurteilung der Entwicklung benötigen als die regionalen und besser als "lokale Ungleichheiten" bezeichnet werden könnten. Der hier vorliegende Beitrag wird versuchen, eben diese

zwei Themen zu untersuchen, um zu beweisen, dass jede Diskussion über die regionalen Unterschiede in Argentinien gleichzeitig verschiedene Sichtweisen in Betracht ziehen und dabei die Einschränkungen der klassischen regionalen Kriterien überwinden muss.

2. Die Grundlagen der regionalen Differenzierung

Die Umweltbedingungen

Argentinien ist ein Land, das sich aufgrund seiner geographischen Lage durch eine große natürliche Vielfalt auszeichnet. Die subtropische Lage einerseits und die Existenz einer Bergkette großer Höhe im Westen des Landes andererseits bestimmen eine klimatische Dynamik, die zusammen mit dem komplexen geologischen Hintergrund dazu führt, dass die verschiedenen Lebensräume äußerst heterogen sind. Diese Vielfalt reicht von subtropischen Feuchtzonen wie zum Beispiel in Misiones im Nordosten des Landes oder in den Bergwäldern im Nordwesten bis zu kühlen Halbwüsten wie in Puna, im Andengebirge oder auf der Hochebene Patagoniens. Ein Großteil des Landes besteht aus einer trockenen Ebene (Mitte, Westen und Norden des Landes), an die sich im Osten die feuchte, gemäßigte Zone der Pampa und im Süden die feuchte, kühle Zone der patagonischen Anden anschließen. Jeder Klimazone entspricht eine bestimmte Vegetation, deren Variationen von subtropischem Urwald über Weiden und Steppen bis zur Hochwüste reicht, wobei hinzugefügt werden muss, dass ein Großteil der Vegetation nicht mehr ursprünglich ist, sondern vom Menschen durch Landwirtschaft oder Abbau der verwertbaren, natürlichen Arten verändert wurde. Jede dieser Regionen besitzt ihre spezifischen Möglichkeiten, deren Nutzung sich jedoch nicht spontan entwickelt, sondern von einer bestimmten Konjunktur und sehr konkreten Umständen abhängt.

Die historische Entwicklung der Landbesetzung und -nutzung

Bis zur Ankunft der spanischen Eroberer hing die Nutzung der natürlichen Ressourcen allein von den lokalen Gruppen der indianischen Urbevölkerung ab, die nicht unbedingt diejenigen Regionen bewohnten, die heutzutage als die "besseren" bezeichnet werden. Die dichteste Besiedlung war unter den sesshaften Bauern in den Bergen und Vorgebirgen des Nordwestens zu finden, die zur Steigerung der Produktion künstliche Bewässerung und Terrassenanbau einsetzten. Die Ebenen mit gemäßigtem Klima hingegen wurden nur von jagenden Nomadengruppen genutzt, während die feuchten Waldge-

biete von Jägern und Sammlern bewohnt wurden. Gruppen wandernder Bauern waren seltene Ausnahmen.

Die landwirtschaftliche Nutzung durch die spanischen Eroberer folgte zunächst dem Muster der Ureinwohner, denn zur Zeit der Kolonie war der am dichtesten bevölkerte Teil des Landes nach wie vor der Nordwesten. Im Tiefland siedelten sich die Europäer und deren Nachkommen nur sehr spärlich an und weite Teil wurden lange Zeit ausschließlich von den ursprünglichen Indianerstämmen bewohnt, wie zum Beispiel die Regionen Chaco und Patagonien sowie ein großer Teil der Pampa.

Die derzeitige Gliederung der Regionen Argentinien ist die Konsequenz eines Prozesses, der unter den spanischen Besatzern im 16. und 17. Jahrhundert begann und in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts abgeschlossen wurde. Folgende Faktoren wurden berücksichtigt: die Einbindung des Landes in den Weltmarkt als Lieferant von Rohstoffen aus der Landwirtschaft, die Einrichtung einer Zentralregierung, die Besetzung der noch ausschließlich von Indianern bewohnten Gebiete, die massive Einwanderung aus Europa, der Bau eines Verkehrsnetzes (in erster Linie Eisenbahn) zum Anschluss der Produktionsstätten an die Verbrauchermärkte sowie das Entstehen und das Wachstum städtischer Zentren. Das Ergebnis dieser vielseitigen Entwicklung war zunächst das Entstehen einer Region, die als Zentrum bezeichnet werden kann und die Gegenden mit der höchsten landwirtschaftlichen Produktion sowie die größten Häfen des Landes umfasste. Dazu gesellte sich später der Großteil der industriellen Anlagen in derselben Region. In dieser zentralen Gegend, die grob als Pampa-Region bezeichnet werden kann, entstand ein enormer Reichtum, der sich auch gesellschaftlich in der herrschenden Schicht konzentrierte, während gleichzeitig der Staat die Gelegenheit nutzte, die breiten Bevölkerungsschichten mit einem bemerkenswerten Bildungssystem zu versorgen, das Netz der Infrastrukturen auszubauen (nicht nur bezüglich des Verkehrs, sondern auch hinsichtlich Post, Telegraf, Wasserversorgung und Straßenbeleuchtung), umfassende Investitionen im öffentlichen Bauwesen zu unternehmen, allmählich das Defizit der von dieser Entwicklung benachteiligten Provinzen auszugleichen sowie Maßnahmen zur Förderung und zum Schutz nicht exportierbarer Güter durchzuführen (Rofman/Romero 1997).

Wahrscheinlich ist dieser Prozess der Ausgangspunkt für den in der Bevölkerung verbreiteten Glauben an die Spaltung des Landes in ein reiches und ein armes Argentinien, einen ausbeutenden und einen ausgebeuteten Teil. Hinter diesem Bild lassen sich der Rückstand, die Ineffizienz und die

Korruption eines großen Teils der politischen Elite des Hinterlands sehr gut verstecken. Selbstverständlich hat die Gliederung der Regionen in Argentinien die Existenz von reicheren und ärmeren Gegenden mit sich gebracht, ebenso wie in allen anderen Entwicklungsländern und auch in denjenigen Ländern, die heutzutage zu den entwickelten Nationen gehören. Ein Maßstab für diese Verteilung besteht in den bedeutenden Migrationsprozessen, die circa in den Jahren von 1920 bis 1970 stattfanden. In dieser Zeit wanderten große Bevölkerungsgruppen aus den Provinzen des Nordens in die Pampa-Region, vor allem in die Städte, in denen der Beginn eines Industrialisierungsprozesses zu beobachten war, in geringerem Maße auch nach Patagonien. Diese "demografische Antwort" auf das Problem der Ungleichheit unter den Regionen ist derzeit größtenteils überwunden, allerdings nicht, weil die Grundsituation der Regionen sich geändert hat, sondern vielmehr, weil die ehemals besser situierten Regionen nicht mehr über eine solche Dynamik verfügen. Das neue regionale "Gleichgewicht" ist nicht etwa von einer Verbesserung der benachteiligten Regionen gekennzeichnet, sondern von der Stagnation in den entwickelten Provinzen.

Die relativ geringe Nützlichkeit der regionalen Kriterien zur Messung und Analyse des Problems der Ungleichheit mit allen seinen Aspekten wird besonders deutlich, wenn zwei konkrete Umstände untersucht werden. Der erste besteht darin, dass nicht die gesamte Region der Pampa von der Entwicklung gleichmäßig profitiert hat, denn die Investitionen kamen ausschließlich den Gegenden zugute, die landwirtschaftliches Potential vorzuweisen hatten. Das gesamte tief liegende Überschwemmungsgebiet der zentralen Pampa und der Westen, der aufgrund der über das Jahr stark schwankenden Niederschläge kein sicheres Anbaugelände darstellt, wurden nicht beachtet. Und der zweite Umstand besteht in der Tatsache, dass im Hinterland verschiedene Gegenden begannen, eine gewisse Entwicklung zu verzeichnen, die sich auf zwei Faktoren gründete: einerseits den Bevölkerungszuwachs und andererseits die protektionistische Politik der Zentralregierung hinsichtlich der Produktion des Hinterlands. Ab Ende des 19. Jahrhunderts entstanden in verschiedenen Gegenden sehr aktive lokale Industrien, die in Zusammenhang mit der Befriedigung des langsam wachsenden und inzwischen vereinheitlichten Verbrauchermarktes standen. Dazu gehörten die Zuckerwirtschaft in Tucumán, die Baumwollproduktion im Chaco, die Mate- und Teeverarbeitung in Misiones, der Weinanbau in Cuyo, die Obstplantagen der gemäßigten Klimazonen in Nordpatagonien und die in verschiedenen Teilen des Landes angesiedelte Ölindustrie.

Gegen Mitte des 20. Jahrhunderts stellte sich die Gliederung des Landes als äußerst komplex dar. Sehr dynamische Gegenden wechselten sich ab mit denjenigen, an denen die Entwicklung vorbei gegangen war. Die Grenzen zwischen diesen Gegenden mit den regionalen Grenzen gleichzusetzen, wäre eine unzulässige Vereinfachung. So sind zum Beispiel Gegenden wie Alto Valle oder Cuyo viel aktiver und "moderner" als die weniger entwickelten Gebiete der Pampa und Städte wie Neuquén, Mendoza oder Posadas sind besser situiert als die Pampa-Städte Santa Rosa oder Santa Fé.

3. Entwicklungsniveaus und Entwicklungsunterschiede

Wie bereits erwähnt wurde, verschleiert die "regionale Sichtweise" der Probleme der Ungleichheit und der Abstufung der territorial definierten Bereiche der Wirtschaft mit ihrem groben Raster die Tatsache, dass diese Abstufung viel deutlicher wäre, wenn man differenziertere Kriterien anwenden würde (was hier "lokale oder mikroregionale Sichtweise" genannt werden soll). Wenn die Rastergröße verändert wird, lässt sich feststellen, dass die Unterschiede innerhalb ein und der selben Region größer sein können als die Unterschiede zwischen zwei Mikroregionen oder lokalen Größen, die verschiedenen Regionen angehören. So sind zum Beispiel die Unterschiede hinsichtlich Lebensqualität, Einkommensstufen und Infrastruktur zwischen einem Ort in Puna und der Stadt San Salvador de Jujuy um vieles größer als die zwischen letzterer und Córdoba, obwohl die ersten beiden sich in armen Regionen befinden und Córdoba in einer reichen. Ein weiteres Beispiel: Der Lebensstandard eines Bewohners eines Armenviertels im Großraum Buenos Aires liegt weit unter dem eines durchschnittlichen Landwirts in Alto Valle, obwohl sich ersterer in einer blühenden Region des zentralen Argentiniens befindet und letzterer in einer unterentwickelten Randregion. Und das dritte und letzte Beispiel: Im Großraum Buenos Aires leben weit mehr Menschen unter der Armutsgrenze als im gesamten Rest der Nation zusammen.

Andererseits kann es von Nutzen sein, eine andere, eine der ältesten Dimensionen der Ungleichheit anzusprechen, nämlich die des Unterschieds zwischen Stadt und Land. Innerhalb der weiter entwickelten Regionen ist dieser Unterschied eher geringer, während er in den restlichen Regionen am größten und offensichtlichsten ist.

Dieser methodische Exkurs ist wichtig für die Bewertung der Konsequenzen, die der durch die Globalisierung ausgelöste Prozess der Zersplitterung und Zerstreuung für die gesellschaftlich-territoriale Struktur des Landes

mit sich bringt. Wenn man in Betracht zieht, dass der Rückzug des Staates von einer interventionistischen Politik der aktiven Regulierung der Konflikte und der Entwicklung eine Veränderung der Größenordnung des gesellschaftlichen Handelns von der allgemeinen zur punktuellen und thematischen Ebene bewirkt (bezogen auf eine politische Einheit), so dass der Handlungsraum stärker eingegrenzt ist und das Objekt der Aktion enger definiert, dann verliert die "regionale Sichtweise", die eine Verbindung herstellt zwischen dem Stil der Entwicklung, den ein Land annimmt, und seiner regionalen Gliederung, an Wert.

Wenn man sich nicht auf weit reichende territoriale Einheiten bezieht, sondern auf die vielfältigen Auswirkungen, die konkrete Handlungen auf verschiedene Gebiete haben und die nicht unter dem direkten Einfluss der Gesellschaft bzw. ihres Vertreters, des Staates, stehen, sondern unter dem der allgegenwärtigen, veränderlichen und launischen "Märkte", dann ändert sich die Sichtweise vollständig, wenn man an die Beziehung zwischen den verschiedenen Regionen und der Entwicklung denkt. Diese Märkte, vertreten durch die Firmen, bieten den Kommunalverwaltungen die Stirn, wenn es darum geht, spezifische Handlungen durchzuführen, um konkrete Ziele zu erreichen. In dieser Dimension handeln die Kommunalverwaltungen als einzige Vermittler zu der territorial definierten Gesellschaft, das heißt zu Menschen aus Fleisch und Blut und der Umwelt, in der sie leben.

Um diese Sichtweise zu stärken, lohnt es, kurz die grundlegenden Probleme anzusprechen, die die Liberalisierung und Globalisierung in Argentinien auf regionaler Ebene provoziert haben.

4. Die Auswirkungen des Prozesses der Liberalisierung und Globalisierung auf die regionale Struktur

Auswirkungen auf die Agrarstruktur

Die Landwirtschaftsproduktion Argentiniens lässt sich in zwei Bereiche aufteilen, einerseits die Massenproduktion von Getreide und Korn in der Region der Pampa und andererseits die spezifischen Produktionen der verschiedenen Gegenden, die so genannten "regionalen Produktionen".

Der Getreideanbau in der Pampa war bis in die siebziger Jahre hinein von einer relativen Flexibilität gekennzeichnet. Die bedeutet, dass verschiedene Anbauprodukte sich abwechselten (Weizen, Mais, Sonnenblumen) und zudem mit nahezu extensiver Viehwirtschaft kombiniert wurden. Aus diesem Grund lässt sich die Landwirtschaft jener Zeit umweltmäßig durchaus

als "nachhaltig" einstufen: die Verarmung der Böden war sehr gering (wobei hier der Ersatz der ursprünglichen, "wilden" Vegetation durch Anbauprodukte einmal vernachlässigt werden soll). Diese Tatsache lässt sich auch an dem Umstand ablesen, dass zu jener Zeit praktisch keine künstlichen Düngeprodukte verwendet wurden, was in anderen Ländern praktisch undenkbar gewesen wäre. Zwar war eine bedeutende Anpassung an moderne Techniken zu verzeichnen, die aufgrund der Gewährung umfangreicher staatlicher Kredite zu niedrigen Zinsen zum Zwecke der Mechanisierung in den fünfziger Jahren ermöglicht worden war, aber die Verwendung von chemischen Produkten in der Landwirtschaft war nicht sehr verbreitet. Dies alles vollzog sich im Rahmen des überwiegenden mittelgroßen Grundbesitzes, wobei jeder Landwirt der Eigentümer seines eigenen Bodens war. Seit den siebziger Jahren hat sich dieses Panorama jedoch stark verändert.

Der Anfang dieser Veränderung stimmte zeitlich überein mit der Einführung eines neuen Produkts, der Sojabohne. Diese wurde sehr schnell zur vorherrschenden Anbaupflanze, vor allem aufgrund der hohen Absatzchancen auf dem Weltmarkt. Mit der Sojaproduktion kam die Anwendung des gesamten für die "Agrarrevolution" typischen "technischen Pakets" hinzu, d.h., intensiver Maschineneinsatz und Verwendung chemischer Produkte, jetzt vor allem auch Düngemittel. Dies führte wiederum zu vier untereinander in Verbindung stehenden Konsequenzen: a) Zusammenlegung des Grundbesitzes, um Höfe von einer Größe zu erreichen, für die sich die Anwendung des "technischen Pakets" lohnte; b) Verstärkung des Ackerbaus und Abnahme der Viehwirtschaft, besonders auf hochwertigen Böden; c) Symptome der Erschöpfung des Bodens, besonders in den Fällen, in denen zweimal pro Jahr geerntet wurde; d) Ausbreitung von prekären Besitzverhältnissen, entweder mittels Pachtzins oder Teilpacht (Pizarro 1998; Solbrig/Morello 1997).

Die gesellschaftlichen Folgen dieser Entwicklung sind eine neue Landflucht und das Auftreten des Phänomens des Landarbeiters, der in der Stadt wohnt, was wiederum die Bedeutung einiger mittlerer Städte stärkte. Vom wirtschaftlichen Gesichtspunkt aus betrachtet führt diese Entwicklung, abgesehen von einer gewissen Erhöhung des Produktionsumfangs und der Produktivität, zu einer Abwanderung der Gewinne in die großen Finanzzentren des In- und Auslands und somit zur Verstärkung der wirtschaftlichen Konzentration. Bezüglich des Aspekts der Territorialstruktur ist eine Umschichtung der Verkehrssysteme zu beobachten, denn entlang der Flussufer entstand eine ganze Reihe von neuen Privathäfen zur wirtschaftlicheren Ver-

schiffung des Korns. Andererseits sind zwei neue Industriezweige entstanden, die im Zusammenhang mit den neuen Produktionssystemen stehen: erstens die massive Produktion von Hybridensamen zur Erhöhung der Getreideproduktion und zweitens die Pflanzenölherstellung vor allem aus Soja, aber auch aus Sonnenblumen und Mais, die Argentinien inzwischen zu einem der Hauptexporteure auf dem Weltmarkt gemacht hat. Diese neuen Industriezweige sind im Randgebiet der Städte oder direkt auf dem Land angesiedelt und haben das Landschaftsbild der Pampa verändert, wo die früheren Mühlen, die charakteristischen "australischen" Wassertanks und die meisten Zäune praktisch vollkommen verschwunden sind, seitdem die Viehzucht kaum noch eine Rolle spielt.

Die Modernisierung der Landwirtschaftsproduktion hat eine unerwartete Nebenwirkung in Form der Ausdehnung dieser Wirtschaftsform auf andere Gebiete. So hat der Anbau beispielsweise die Westgrenze der Pampa überschritten und sich auf Gebiete im Süden der Provinz Córdoba und auf das Conlara-Tal in der Provinz San Luis ausgeweitet, wo jetzt widerstandsfähigere Getreidesorten angebaut werden. Im Chaco ist die Nutzfläche durch den Anbau von Sonnenblumen erweitert worden, die die traditionellen Anbaupflanzen verdrängt haben. In den Vorgebirgen der Anden, in dem Gebiet, das "Umbral al Chaco" genannt wird, haben sich die Produkte auf zwei Millionen Hektar geändert, auf denen jetzt Soja und verschiedene Bohnenarten wachsen, die sämtlich für den Export bestimmt sind. Im Südosten der Provinz Santiago del Estero wiederum ist eine moderne Viehzucht entstanden, teilweise aus dem Grund, dass die traditionelle Viehzucht aus der Pampa verdrängt worden ist, aber andererseits auch aufgrund der Verpflichtung Argentiniens, innerhalb der südamerikanischen Wirtschaftsgemeinschaft "Mercosur" mehr Milch zu produzieren. Ein Problem, das bisher noch nicht ausreichend untersucht worden ist, ist die Folge der Übertragung des Landwirtschaftsmodells der Pampa, das für ein gemäßigtes Klima mit regelmäßigen Regenfällen, tiefe, fruchtbare Böden und eine Vegetation, die sich in erster Linie zum Weiden eignet, gedacht ist, auf einen subtropischen Kontext mit Trocken- und Regenzeit, unregelmäßigen Niederschlägen, einer dünnen Bodenschicht und einer ursprünglichen Vegetation, die den Boden vor Erosion schützt (Reboratti 1992).

In den Gebieten Argentiniens, die nicht zur Pampa zählen, hat diese Entwicklung die folgenden drei Konsequenzen hervorgebracht: Verarmung der Schichten der Bauern und Landarbeiter, Krise der Produktionsbereiche der Kleinbauern und punktuelle Modernisierungsprozesse. Das Ergebnis ist

eine Verschärfung der Ursprungssituation. So war zum Beispiel die Situation der Landarbeiter seit der Modernisierungsphase schon immer prekär und oft blieb ihnen keine andere Wahl, als sich als Saisonarbeiter, oft in den entlegensten Teilen des Landes, zu verdingen oder in die Städte abzuwandern. Die Mechanisierung der Landarbeit machte die Arbeiter für diese Tätigkeit überflüssig und zwang sie dazu, sich zwischen Landflucht und dem Anbau für den Eigenbedarf zu entscheiden. Diese zweite Alternative wurde in vielen Fällen im Nordwesten des Landes durch die Einführung eines neuen Gesetzes im Zuge der Verfassungsreform von 1994 unterstützt, das die Landarbeiter dazu berechnigte, das Land, auf dem sie lebten, zu besitzen. Die Folge war die Überschreibung von Ländereien aus Staatsbesitz an diese Bevölkerungsgruppe und in wenigen Fällen sogar die Enteignung von Großgrundbesitz in den Anden mit bisher noch unbekannten Ergebnissen. Für die Landarbeiter bedeutete das jedoch sicherlich einen weiteren Schritt in Richtung der Verdrängung an den Rand der Gesellschaft, unter der sie schon seit Jahrzehnten zu leiden haben (Reboratti 1998, 1999; Gordillo 1995).

Für die Kleinbauern sieht die Situation ein wenig anders aus. Ein Großteil der Produktionsstätten, die sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts an verschiedenen Orten des Landes ansiedelten, um den zunehmenden Bedarf der schnell wachsenden Bevölkerung zu befriedigen, waren aus der Verteilung von bis dahin noch nicht besiedeltem Neuland entstanden (d.h., nach der Ausrottung der indianischen Urbevölkerung) und hatten die Struktur eines Großbauernhofs. Oft aber führte die Kombination von einer Reihe von Faktoren, wie zum Beispiel Erbschaft, Preisverfall, Marktsättigung, Erschöpfung der Böden und Mangel an technischem Fortschritt in der Produktion, zur Aufteilung des Landes und zu immer kleiner und ineffizienter werdenden Höfen. Dies war zum Beispiel hinsichtlich des Zuckeranbaus in Tucumán der Fall, ebenso wie bei den Baumwollplantagen im Chaco, den Tabakfeldern in Corrientes und dem Mate-Anbau in Misiones. In geringerem Maß traf es auch auf den Obstanbau in Alto Valle del Río Negro und auf die Weinfelder in Cuyo zu. Besonders in den zuerst genannten Fällen erlebten die Betroffenen mehrere Krisen unterschiedlicher Härte und Dauer nacheinander und hatten schließlich keine andere Wahl als in die Städte zu ziehen, trotz verschiedener Pläne, die Probleme auf eine andere Art und Weise zu lösen (de Jong 1994; Giarracca 1995; Manzanal 1993).

Am Anfang wurden diese Krisen noch teilweise aufgefangen durch staatliche Regulierungsmaßnahmen, die einerseits den Produktionsumfang und die Preise vorschrieben und andererseits die einheimische Produktion gegen

den Import von Konkurrenz- und Ersatzprodukten schützten. Ab den achtziger Jahren jedoch wurden diese Maßnahmen nach und nach eingestellt und der Staat lieferte die Kleinbauern den Launen des Marktes aus. Zusammen mit der zunehmenden Konzentration im Zwischenhandel und den starken vertikalen Integrationsprozessen führte dies zu der schwersten Krise, die der Bereich je erlebt hatte. In wenigen Fällen existieren noch protektionistische Importbeschränkungen, zum Beispiel für Zuckerrohr, aber selbst hier schwebt die Möglichkeit des freien Imports von brasilianischem Zuckerrohr in Folge der Einrichtung der Mercosur-Zone wie ein Damoklesschwert über den Köpfen der Zuckerbauern (Ghezan, Mateos 1995; Giarracca 1996).

Nicht alle, die in der Landwirtschaft tätig sind, befinden sich jedoch in der selben Situation. Es gibt nämlich neben den Landarbeitern und den Kleinbauern noch ein drittes Phänomen, das anders geartet ist. Mit Hilfe der staatlichen Förderung sind in verschiedenen Provinzen, besonders in San Juan, La Rioja und Catamarca, sehr moderne Landwirtschaftsbetriebe entstanden, die über sämtliche technischen Neuerungen verfügen (z.B. Tropfbewässerungssysteme) und sich auf die Exportproduktion konzentrieren, vor allem von Wein, Oliven und Kräutern. Es handelt sich dabei um in den Städten angesiedelte Betriebe, fast immer in Buenos Aires oder Córdoba, die durch ein Gesetz begünstigt werden, nach dem die Firmen, die in die Landwirtschaftsproduktion investieren, Steuervorteile erhalten. Diese Vorteile bestehen im Aufschub der Steuerzahlung, was in einem Hochzinsland wie Argentinien praktisch einem zinsfreien Kredit gleichkommt. Auf diese Weise entstanden viele neue Betriebe, aber der Prozess ist noch zu neu, um schon seine Ergebnisse beurteilen zu können. Kritische Stimmen stellen jedoch die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und umweltmäßigen Folgen dieser Investitionen in im Allgemeinen armen Gebieten in Frage. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass diese Firmen lediglich als Deckmantel für undurchsichtige Geldschiebereien benutzt werden könnten (Murmis 1998; Manzanal 1999).

Auswirkungen auf die städtische Struktur

Argentinien hat in den letzten zwanzig Jahren aufgrund der Landflucht eine tiefgreifende Veränderung seiner Bevölkerungsverteilung erlebt, und dieser Prozess ist durch die Konsequenzen der Globalisierung und Liberalisierung noch verstärkt worden. Wie gezeigt worden ist, bestand die Migration bis ungefähr 1970 vor allem in der Wanderung von den Provinzen im Norden zur Region der Pampa, besonders nach Buenos Aires, Córdoba und Mar del

Plata, wo ein sehr schnelles Wachstum verbucht wurde. Ab dieser Zeit jedoch veränderte sich dieses Migrationsmuster aus einer Kombination von mehreren Faktoren, von denen manche deutlicher sichtbar sind als andere. Zunächst stoppte die Zuwanderung im Großraum Buenos Aires zu Beginn der 80er Jahre und seitdem wächst die Bevölkerung hier nur noch entsprechend der natürlichen Fortpflanzungsquote (wobei abzuwarten bleibt, welche Ergebnisse die Volkszählung im Jahr 2001 bringen wird). Die Städte mittlerer Größe konnten in der selben Zeit einen starken, und in manchen Fällen sehr starken Zuwachs verbuchen, zum Beispiel Neuquén oder San Salvador de Jujuy, während die Landflucht weiter anhielt. Daraus lässt sich schließen, dass die Wanderungswege kürzer geworden sind, man könnte auch sagen "regionaler" (Vapñarsky 1995).

Einen Sonderfall stellen diejenigen Städte dar, die der "Plan zur industriellen Umstrukturierung" begünstigt hat, der ab den siebziger Jahren angewandt wurde. Die Absicht dieses Plans bestand in der Dekonzentration der Industrie in Buenos Aires, indem der Umzug bestehender Betriebe und die Einrichtung neuer Industrien anderenorts durch verschiedene Vorteile gefördert wurde (niedrige Grundstückspreise, günstige Infrastruktur, Steuervorteile bzw. -befreiung). Die Provinzen, die von dieser Förderung begünstigt wurden, waren diejenigen, die historisch nur eine Nebenrolle gespielt hatten: San Luis, La Rioja und Catamarca. Eine besondere Förderung kam aus geopolitischen Gründen auch der Provinz Tierra del Fuego zugute. Die Ergebnisse dieses Programms waren jedoch umstritten, denn in vielen Fällen kam es zur Gründung von "Scheinfirmen", die die Steuervorteile ausnutzten, aber lediglich dazu dienten, Etikette auf Produkte zu kleben, die an den selben Produktionsstätten wie vorher hergestellt worden waren und danach an die herkömmlichen Vertriebsstellen zurückgeleitet wurden. Nur in wenigen Fällen kam es zur Ansiedlung von wirklich bedeutenden Firmen. Von den vier genannten Provinzen war San Luis diejenige, die aus diesem Plan den größten Nutzen gezogen hat, was an ihrem Anteil am industriellen Brutto-sozialprodukt abgelesen werden kann, der in den Jahren von 1973 bis 1993 von 0,2 auf 4% angestiegen ist (Rofman/Romero 1997: 289). Die Städte San Luis und Villa Mercedes verzeichneten ein starkes Wachstum, was jedoch gleichzeitig große Probleme für die Infrastruktur mit sich brachte, die auf ein solches Wachstum nicht vorbereitet war (Lindemboim 1992; Reboratti 1995).

Der Fall Tierra del Fuego ist besonders bemerkenswert. Hier wuchsen die beiden Städte der Provinz, Río Grande und Ushuaia, in wenigen Jahren

aufgrund der Zuwanderung auf das Dreifache ihrer Größe an. Das Hauptmotiv für die Migration war hier, wie auch in San Luis, die Aussicht auf einen Arbeitsplatz, eine Hoffnung, die sich nicht in allen Fällen erfüllte. Die Phase der staatlichen Förderung endete, als die 1989 angetretene Regierung beschloss, die entsprechenden Maßnahmen zu beenden, ebenso wie die Regulierung der Produktion und des Imports. Die Konsequenzen zeigten sich deutlich und waren im Fall von Tierra del Fuego so stark, dass ein großer Teil der Betriebe gezwungen war zu schließen, was wiederum zu einer schweren gesellschaftlichen Krise führte (Salvia 1999).

Auch der Prozess der Konzentration im Industrie- und Dienstleistungsbereich hatte einen starken Einfluss auf das Wirtschaftssystem. Zusammen mit den strukturellen Problemen einer Wirtschaft, die sich dem internationalen Markt öffnete, ohne darauf vorbereitet zu sein, führte er vor allem in den Städten zum Anstieg der Arbeitslosigkeit. Auch wenn die Auswirkungen in allen Städten mehr oder weniger ähnlich sind, kommt es an konkreten Orten zu bestimmten Zeitpunkten immer wieder zu besonders schweren Krisen, wie zum Beispiel anlässlich der Schließung der Öltraffinerien in verschiedenen Städten des Landes (Cutral Co, General Mosconi) aufgrund der Umstrukturierung und Konzentration in dieser Branche. Die Ölindustrie, ebenso wie der gesamte Bergbaubereich, befindet sich zur Zeit in einer Phase des Aufschwungs, aber da diese Entwicklung nicht reguliert stattfindet, sind ihre Konsequenzen für die Gesellschaft und die Wirtschaft zwiespältig. Einerseits werden Arbeitsplätze geschaffen und Gewinne erzielt, aber andererseits sind diese Arbeitsplätze langfristig konjunkturabhängig und die Auswirkungen auf die Umwelt sind äußerst negativ. Dazu kommt, dass der momentane Erfolg den Öl- und Bergbaufirmen einen Freiraum bei den Verhandlungen mit den Provinzregierungen schafft, der es diesen sehr schwer macht, die Tätigkeiten der Unternehmen zu kontrollieren.

5. Welche regionale Entwicklung?

Unsere Analyse hat gezeigt, dass eine Veränderung des Analyserasters die Frage aufwirft, welche Art von regionaler Entwicklung in Argentinien nötig und durchführbar ist. Es liegt auf der Hand, dass die wirtschaftliche und politische Konjunktur derzeit nicht die regionale Entwicklung im traditionellen Stil der Territorialplanung begünstigt, bei der die Regionen als Vermittler der Planung der Zentralregierung fungieren, um eine harmonische nationale Entwicklung zu erreichen. Wenn eine solche Planung durchführbar sein sollte, dann nur unter einer Regierung mit hoher Investitionsfähigkeit und

Planungsgeschick, aber nicht in Ländern wie Argentinien, in denen starke, unabhängige Provinzregierungen nicht immer gewillt sind, Veränderungen der regionalen Gliederung im Sinne einer Regionalplanung anzuerkennen. Im Fall Argentinien gab es in den sechziger Jahren Ansätze zu einer Regionalplanung, bei der die Regionen fast immer durch die einfache Zusammenlegung mehrerer Provinzen entstanden, was sofort zu Streitigkeiten um die Bundesinvestitionen führte. Derzeit ist die Einheit der Region zwar in der Verfassung verankert, aber in der Praxis dient sie lediglich als Mechanismus für Interessengruppen, ihre Anliegen vor die Zentralregierung zu tragen und eventuell einen Nutzen für mehrere Provinzen zusammen zu erzielen. Die Region wird praktisch nie als eine territoriale Einheit verstanden, die die Provinz- oder Gemeindegrenzen nicht respektiert oder gar ersetzt. Die regionale Entwicklungspolitik ist somit quasi Sklavin der politischen Gliederung des Landes.

Nichtsdestotrotz ist offensichtlich, dass die Region im weiteren Sinne, wenn sie auf einer geringeren Skala oder als Zusammenschluss von mehreren Mikroregionen verstanden wird, vielleicht der einzige Mechanismus ist, der es den Regierungen ermöglichen könnte, sich gegen die Globalisierung zu wehren. Das soll aber nicht heißen, dass sich alle Anstrengungen auf die Entwicklung der Kommunalverwaltungen konzentrieren müssen, denn das bedeutet oft nichts anderes als die Schwächung der Position der Zentralregierung in ihren Verhandlungen mit den Vertretern der neuen Wirtschaftsordnung, egal ob es sich um multinationale Konzerne oder internationale Kreditinstitute handelt. Von dieser Perspektive aus stünde die Förderung der lokalen Entwicklung im Zeichen des alten Mottos "teile und herrsche". Die Zusammenlegung von lokalen Interessen kann jedoch eine mögliche Alternative sein, ohne dass dies unbedingt einen Rückgriff auf die Provinzstrukturen bedeuten müsste, die zudem oft lediglich auf die Befriedigung individueller Interessen abstellen und von Korruption und Missbrauch der politischen Macht unterwandert sind. Eine neue Form der Zusammenlegung der Interessen unter sozioterritorialen Aspekten könnte das Gegenmittel sein gegen die Vernachlässigung von Seiten des Staates, könnte die lokale Produktion schützen und könnte zur Stabilisierung des Arbeitsmarkts beitragen. Alle hier erwähnten Beispiele hinsichtlich der Konsequenzen der aktuellen Situation verweisen auf das Fehlen einer Institution, die die tatsächlichen Interessen der Bevölkerung vertreten könnte, einschließlich der Aspekte des Umweltschutzes und des sozialen Umfelds (Nochteff 1998).

Wenn im Gegenteil die ganze Verantwortung den Regeln der Märkte überlassen wird, dann birgt die Zukunft möglicherweise ein düsteres Panorama von verlassenen Produktionsstätten, leeren Feldern und massiver Abwanderung in die Städte, ohne dass diese die notwendigen Kapazitäten an Arbeitsplätzen und sozialer Sicherheit bieten könnten. Mit anderen Worten: die Migration als Sprung ins Leere. Aus dieser Perspektive führt eine jegliche Strategie zur regionalen Entwicklung in zunehmende Unterentwicklung.

Wie die erwähnten Beispiele gezeigt haben, hat der Prozess der Globalisierung durchaus lokale Konsequenzen, auch wenn diese Teil einer globalen Strategie sind. Die bereits sehr verbreitete Idee, dass die Globalisierung das Ende aller Grenzen bedeute, heißt aber nicht, dass der Prozess nicht auch eine sehr konkrete territoriale Dimension hat und sich direkt auf die Menschen, das Land und die Umwelt auswirkt, die alles andere als nur eine "virtuelle Realität" sind.

Literaturverzeichnis

- De Jong, G. et al. (1994): *El minifundio en el Alto Valle del Río Negro: estrategias de adaptación*. Neuquén: U.N. del Comahue.
- Ghezan, Graciela/Mateos, Mónica (1995): "Las grandes empresas agroalimentarias frente a la integración regional. El caso de carnes, aceites y lácteos". In: Cloquell, S./Santos, E. (Hrsg.): *Argentina frente a los procesos de integración regional. Los efectos sobre el agro*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, UNR-REDCAPA.
- Giarracca, Norma (1996): "Procesos de globalización y cambios en la agricultura argentina". In: Piñeiro, Diego (Hrsg.): *Globalización, integración regional y consecuencias sociales sobre la agricultura*. Montevideo: AUGM – UNESCO/Universidad de la República, S. 112-135.
- Giarracca, Norma et al. (1995): *Agroindustrias del Noroeste: el papel de los actores sociales*. Buenos Aires: Ed. La Colmena.
- Gordillo, Gastón (1995): "Después de los ingenios: la mecanización de la zafra salto-jujeña y sus efectos sobre los indígenas del Chaco centro-occidental". In: *Desarrollo Económico*, 35/137, S. 105-126.
- Lindemboim, Javier (1992): "Reestructuración industrial y empleo, mitos y realidades". In: *Desarrollo Económico*, 32/126, S. 227-250.
- Manzanal, Mabel (1993): *Estrategias de sobrevivencia de los pobres rurales*. Buenos Aires: CEAL.
- (1999): "La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo". In: *Realidad Económica*, 166, S. 71-99.
- Murmis, Miguel (1998): "El agro argentino, algunos problemas para su análisis". In: Giarracca, Norma/Cloquel, Silvia (Hrsg.): *Las agriculturas del Mercosur. El papel de los actores sociales*. Buenos Aires: La Colmena/CLACSO.

- Nochteff, Hugo (1998): "Neoconservadurismo y subdesarrollo. Una mirada a la economía argentina". In: Nochteff, Hugo (Hrsg.): *La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente*. Buenos Aires: FLACSO/EUDEBA, S. 18-46.
- Pizarro, Jose (1998): "Evolución y perspectivas de la actividad agropecuaria pampeana argentina". In: *Cuadernos del PIEA*, Nr. 6, S. 13-58.
- Radonich, Marta et al. (1999): "Cosechando temporadas. Los trabajadores estacionales en el Valle". In: Bendini, Monica/Radonich, Marta: *De golondrinas y otros migrantes*. Buenos Aires: La Colmena/U.N. del Comahue.
- Reboratti, Carlos (1987): *Nueva Capital, Viejos mitos*. Buenos Aires: Sudamericana/Planeta.
- (1992): "Ambiente, producción y estructura agraria en el Umbral al Chaco". In: *Estudios Geográficos*, 53/208.
- (1995): "Migraciones y mercados de trabajo en la Argentina". In: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: *Libro Blanco sobre el Empleo en la Argentina*. Buenos Aires.
- (1998): *El Alto Bermejo. Realidades y conflictos*. Buenos Aires: Editorial La Colmena.
- (1999): "Integración y fragmentación de la economía campesina en los Andes del Sur". In: Potthast Barbara, et al. (Hrsg.): *El espacio interior de América del Sur. Geografía, historia, política, cultura*. Frankfurt a.M.: Vervuert (Americana Eystettensia, A, 19).
- Rofman, Alejandro (1999): *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*. Buenos Aires: Ariel.
- Rofman, Alejandro/Romero, Luis A. (1997): *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina. Nueva edición actualizada*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Salvia, Agustín (1999): "Sectores que ganan, sociedades que pierden. Procesos y balance general". In: Salvia, Agustín (Hrsg.): *La Patagonia de los 90*. Buenos Aires: La Colmena, S. 3-28.
- Solbrig, Otto/Morello, Jorge (1997): "Reflexiones generales sobre el deterioro de la capacidad productiva de la Pampa Húmeda argentina". In: Morello, Jorge/Solbrig, Otto (Hrsg.): *Argentina, granero del mundo hasta cuando?* Buenos Aires: CEA/Harvard University/CPIA, S. 1-28.
- Vapñarsky, Cesar (1995): "Primacía y macrocefalia en la Argentina: la transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950". In: *Desarrollo Económico*, 35/138, S. 227-254.